

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO: UM ESTUDO DE CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA NO ESTADO DO PARÁ-BRASIL

¹Karen Gabriely Sousa Santos

karen.santos@ifch.ufpa.br, mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA).

²Roberto Ribeiro Corrêa

rocorrea@uol.com.br. Professor Doutor do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA).

VII. Administración pública y políticas públicas

Paper preparado para apresentação no VII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, de 25 a 27 de setembro de 2013.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO: UM ESTUDO DE CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA NO ESTADO DO PARÁ-BRASIL

Resumo: A pesquisa desenvolvida nesta monografia de graduação é com base no arquétipo da reforma administrativa proposta pelo governo FHC em 1995 e encaminhada como medida de mudança constitucional na gestão de pessoal no serviço público brasileiro. Transportada para a unidade estadual de governo, este trabalho pretende avaliar a sua implementação e observar se os objetivos propostos foram atingidos no Estado do Pará, com base em estudos secundários desenvolvidos na área. Por diante, a perspectiva de análise fincara desenvolvimento no estudo de caso acerca do Departamento Financeiro da Assembleia Legislativa do Estado do Pará-Brasil, na forma de atuação dos seus servidores diante do processo burocrático da gestão financeira. É constatado que no Departamento Financeiro da Assembleia Legislativa as atividades administrativas no que concerne a prestação de contas, são híbridas entre burocracia processual e tomadas de decisão informais. O plano de reforma erra no processo de implementação, ou seja, na internalização da qualidade administrativa e de uma cultura de cooperação e participação dos diversos níveis de servidores na organização do Estado.

Palavras Chaves: Reforma do Estado, Administração Pública, Departamento Financeiro.

INTRODUÇÃO

A administração pública é um tema amplamente debatido por diversas áreas de estudo, dentro e fora das ciências humanas. A característica principal observada nos manuais de administração pública é o compromisso com a coletividade e o atendimento eficaz às demandas sociais. O processo de formatação, dinâmica, missão, cultura institucional, estímulos e valores, são aspectos que norteiam o serviço público no Brasil, e que ao mesmo tempo confrontam perspectivas de construção normativa eficiente; com a compreensão da realidade já consolidada e as características endógenas do funcionalismo brasileiro. O pano de fundo dessa análise é a Reforma do Estado empreendida na década de 90, no governo Fernando Henrique Cardoso, com o PDRAE (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado) em 1995. Em meandros de 1980, o longo processo de estagnação, o *déficit* público e a crise da dívida externa, contribuíram para o endossamento da tese de que os problemas econômicos do país ocorreram devidos o seu caráter expansionista e sua ação desenvolvimentista.

Segundo Tenório e Saraiva (2005) as tentativas de implementação da reorganizacional do Estado acontecem desde 1930, no governo Getulio Vargas, quando se tentou introduzir uma gestão pública “racional-legal”, que na verdade gerou uma burocracia populista e ao mesmo tempo autoritária. De um lado a expectativa de solução das deficiências do Estado em relação a sociedade; do outro a “modernização autoritária” instalada no governo Vargas, causando imobilidade e obstrução do modelo burocrático. Por conseguinte, o Governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) é marcado pelo “Estado desenvolvimentista” cujo planejamento e modernização eram organizados pela CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos). Mas que as atribuições desenvolvimentistas foram a força motriz no diagnóstico do “Estado-problema” e na proposição de reformas que visaram reparar as deficiências da máquina pública. A motivação do estudo partiu da realidade institucional vivida na Assembleia Legislativa do Estado do Pará, precisamente no “Departamento Financeiro” no período de setembro de 2011 a agosto de 2012. A partir da estrutura organizacional da instituição, valores, comportamentos e práticas vivenciadas no desempenho das atividades na “Divisão de Contabilidade” e na “Seção Prestação de Contas”, é que surgiu o interesse de compreensão dessa realidade. Especificamente sobre a administração pública, percebida no desempenho da função dos servidores no Departamento. E como parâmetro o cenário da modernização institucional e os novos paradigmas da administração pública nacional e local.

A localização do Departamento Financeiro no organograma da casa é no setor operacional, que lida com a parte financeira do poder, controle orçamentário e prestação de contas. O departamento é agente indispensável no funcionamento da instituição e, portanto, sua agenda de atividades, organograma, relações internas e orientação política são características peculiares que influenciam na maneira de atuação do setor público. Tal perspectiva salienta aspectos fundamentais que a administração pública envolve, a cultura da instituição, a relação com a comunidade, a sua razão de ser, a “visão-missão”, a avaliação e o processo contínuo de planejar e readaptar as ações de acordo com a realidade vigente. Com isso constrói-se o seguinte problema: As funções desempenhadas pelos servidores públicos do Departamento Financeiro da Assembleia Legislativa do Estado do Pará estão de acordo com o novo padrão da administração pública gerencial proposta no contexto da Reforma do Estado?

A hipótese da pesquisa que foi testada é de que a reforma administrativa no âmbito estadual e na Assembleia Legislativa não atingiu os objetivos propostos quanto à gestão pessoal, qual seja estimular no servidor um *ethos* responsivo na gestão dos recursos e no manuseio das ferramentas administrativas. O estímulo seria o de participação do servidor a participar da vida pública não só como um ente técnico, mas como cidadão interessado na qualidade e eficiência do Estado. Por outro lado a pesquisa foge da ideia conclusiva de cultura política “fundadora”, em relação a formação do sociedade brasileira, que atribui a influência Ibérica padrões imutáveis de comportamento.

O trabalho seguirá a linha de que o plano de reforma falha no processo de implementação, ou seja, na internalização da qualidade administrativa, de uma cultura de cooperação e participação dos diversos níveis de servidores na reforma do Estado. Foram utilizados como material de análise o organograma funcional da instituição, na observação das divisões funcionais. Porém, a fonte principal foi a pesquisa de campo, na investigação e cumulo de relatos, relações pessoais e conflitos entre servidores. O que acrescentou bastante a pesquisa foram as planilhas de suprimento de fundo, no qual pude perceber uma convergência entre as informações descritas e as práticas vividas. A pesquisa foi de cunho exploratório, por que visava levantar informações sobre uma realidade e indutiva na medida em que partiu do campo empírico ao teórico, na experiência profissional, e se transformou nesse trabalho de conclusão de curso.

1 – DIAGNÓSTICO, CRISE E REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.

Os aspectos elencados como diagnóstico a crise do Estado no período de 80 e 90 são inúmeros, e imbuí sérias críticas, pois é a partir de um exame bem definido da situação do Estado e do desempenho de suas funções que poderemos saber a solução coerente para este problema. Nos debates acadêmicos está claro que existe uma crise, mas uma crise articulada com uma conjuntura externa e práticas endógenas, referentes a estrutura do Estado brasileiro. Não é uma crise qualquer, referendada pela impossibilidade de regulação do Estado em relação à instabilidade econômica da época. Mas uma situação comum entre países desenvolvidos e em desenvolvimento com peculiaridades que determinam saídas específicas ao diagnóstico.

Correntes neoliberais atribuem às políticas do “*Welfare State*”, dos meados dos anos 50 e 60 do século passado, os fatores da instabilidade financeira de países desenvolvidos. O excesso de demandas no sistema político, assim como a saturação da agenda governamental e os altos gastos sociais em contraste com a arrecadação fiscal, são aspectos somatórios a crise. É notória que o desgaste sofrido pelo Estado se localizou no cumprimento de funções tidas como cruciais – como a previdência social – ao modelo de governo centrado no Bem-Estar Social. Em suma a proposição feita pela corrente neoliberal é de que: o papel do Estado é o de preservar as instituições que garantem o pleno funcionamento do mercado, dissipando sua característica redistributiva presente nas políticas sociais.

A dimensão da crise no Brasil e na América Latina como um todo – com exceção de um ou dois países – adiciona itens diferentes ao diagnóstico anterior, elementos que fazem referência ao “estatismo” que nos é peculiar. Azevedo e Andrade (1997) endossam que o quadro de crise, deve-se a um padrão de intervenção na economia diferente da do “*Welfare State*”, pois no Brasil a versão populista do Estado Nacional-Desenvolvimentista não representou um grande investimento em programas sociais ou com caráter redistributivo. A interferência forte do Estado na economia envolve-se com a necessidade de desenvolvimento econômico e não com a superação das desigualdades sociais e a promoção da cidadania. Se em um dado momento observa-se a concepção do “Estado-Solução” no período do desenvolvimento econômico da década de 50, agora pós década de 80 esse mesmo Estado é colocado como problema. Mas que tipo de problema exatamente? Se pensarmos a esfera econômica, anteriormente regulada pelo Estado, então atribuiremos a uma conjuntura econômica referente a crise do petróleo que pegou de surpresa muitos outros países, principalmente os em desenvolvimento. Se pensarmos a conjuntura política brasileira, o

Regime Militar, a limitada garantia de direitos, o Estado centralista, a organização burocrática elitista, são algumas das características que dizem respeito a nossa realidade, ou seja, são conteúdos-problemas particularizados e que necessitam de uma solução particular. E se agregarmos todas as possibilidades, poderemos fugir de uma perspectiva reducionista que foca em elementos que tendem a se auto-excluir na visão de outrem.

O desequilíbrio fiscal, a instabilidade econômica compõe a revisão de um ajuste estrutural que entrou em meados de 90 na agenda pública. A fadiga da matriz político-institucional, centrada no Estado autoritário que organiza de cima para baixo a sociedade, são elementos que se agregam ao diagnóstico. Esses fatores se integraram ao relacionamento conturbado entre Estado-sociedade, aos novos paradigmas administrativos e a concepção de público e privado na matéria distributiva. Pós-Estado Nacional-desenvolvimentista o Brasil experimentou um forte crescimento populacional e conseqüentemente demandas organizacionais somaram-se ao descompasso do Estado em transformá-las em políticas satisfatórias. Segundo Eli Diniz (1997) a agenda pública brasileira inclui três fatores importantes em sua prioridade de formulação: a estabilização econômica, o ajuste estrutural na esfera internacional e a institucionalização da democracia.

Diniz (1997) afirma ainda que é necessário sublimar as dicotomias. Se a análise da Reforma do Estado parte justamente de polos contrários a redução da discussão de reforma será inevitável. Assim como o Estado não se tornará eficiente somente com a mudança tecnocrática e burocrática de tomar decisão e operar o aparelho administrativo.

Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas, sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que por sua vez, requer estratégias que deem viabilidade política às propostas e aos programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal. (DINIZ, 1997, P-177)

Já Bresser Pereira (1997) constrói o diagnóstico com o espectro voltado à uma solução imediata: a privatização de empresas estatais. O foco no tamanho do Estado e seu gigantismo faz parte de um grupo analítico que aposta que a diminuição do Estado está diretamente ligada a eficiência em promover a cidadania, a igualdade e a justiça social. Porém, esta medida faz parte também de uma orientação internacional que implica no ajuste estrutural das nações. Em meados de 80 o Banco Mundial gera uma

orientação, de que as políticas de estabilização fossem acompanhadas de reformas estruturais voltadas a redução dos tentáculos do Estado. As críticas a esse modelo de governo se direcionam ao gigantismo e a ineficiência do Estado quanto a sua capacidade de governança. “Destá forma o Estado se imiscuiu em setores estranhos às atividades próprias do setor como hotéis, usinas de açúcar e editoras. A expansão do Estado em áreas que nada têm a ver com interesse público fortaleceu o discurso privatista.” (BARRETO, P-92, 2000).

Formalmente o programa de privatização começa em 1981 com a criação da Comissão Especial de Desestatização. “Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso o processo de privatização foi muito intensificado e gerou alguns momentos muita polêmica, como no caso da Cia Vale do Rio Doce.” (BARRETO, 2000, P-94). Os argumentos de positividade da desestatização não processaram os riscos que ela pode trazer, pois a má condução da empresa no contexto financeiro da compra traz grande fragilidade às negociações. No período autoritário o bom desempenho econômico, principalmente no período do “milagre” induziu à expressão positiva de atuação do Estado, o mesmo não pode se dizer do aspecto democrático e da posição da sociedade perante o regime, perda de direitos e imputação de propostas políticas, repressão a críticas.

Já no período do “Estado problema”, percebe-se a necessidade de estabilização financeira via mercado privado, a desestatização como caminho, e fortalecimento de uma relação mais tênue entre Estado e sociedade, desempenhando a função de promover e assegurar a cidadania e a justiça social. Temos então, momentos completamente diferentes de atuação política e condução econômica. No qual, não necessariamente o bom desempenho de um implique no desenvolvimento do outro. O que nos leva a uma dimensão distinta entre democracia e liberalismo. “O Estado enlaça a sociedade através de um corporativismo que estrutura e codifica a cidadania. A legislação social é o instrumento competente a serviço desse mapeamento da sociedade.” (BARRETO, P-96, 2000). É importante frisar que a crise e desregulação da economia de uma forma geral não atingiram todos os países capitalistas, ou não repercutiu de maneira tão avassaladora a ponto de tornar delicada a situação nacional, e a credibilidade da governança. Porém, o momento histórico, econômico, político e social tornava a atual estrutura do Estado obsoleta, frente a desregulação formal da economia. As mudanças feitas pelos países que sofreram com a crise demonstrou a necessidade de reformulação por outras nações, para não sofrerem um processo de crise

tardia. Essa estrutura do Estado já superada – como exemplo de estruturas o “welfare state” e o Estado Nacional-Desenvolvimentista – pressupõem a inevitável mudança de sua maneira de atuar em relação a sociedade. (AZEVEDO e ANDRADE, 1997, p-61)

Ao final do século XX reconhece-se o esgotamento do Estado na sua forma de regulação, principalmente na América Latina, a atuação direta na economia com o pressuposto desenvolvimentista, não mais se adequava. O que acarretou propostas de Reforma do Estado que tem como foco principal a redução do seu tamanho. Para Adam Przeworski (2005) é necessário levar em consideração o conteúdo e a forma. Primeiro, o que o Estado deve fazer e como o Estado fará o que somente deve fazer. Ele refere-se ao dilema da formulação e da implementação. E sustenta que a substância qualitativa do Estado depende do desenho institucional, que envolva todos os mecanismos entre “principals e agents”. Estas instituições bem concebidas permitirão que o governo intervenha melhor na economia. Sim, o autor sustenta a tese de um Estado intervencionista a partir de teorias econômicas mais recentes, que apontam a ineficiência do mercado sem a presença do Estado. (PRZEWORSKI, 2005, p-40)

O apanhado geral demonstrou um leque de possibilidades, acerca do diagnóstico, da crise e da reforma do Estado nos estudos acadêmicos. Feito isto, tais análises podem ser utilizadas conjuntamente sem afetar suas contribuições particulares. Então o cerne da Reforma está localizado na recuperação da potencialidade e capacidade do Estado, que foram comprometidos pelos elementos de ordem histórico-estruturais e conjunturais decorrentes à época.

Para que possamos respeitar os limites da reforma, devera-se pontuar que coincidentemente o Brasil passou por duas crises concomitantes. Uma em relação ao Estado e a outra em relação a governabilidade. A passagem do regime autoritário ao democrático afetou diretamente a reestruturação do Estado no final da década de 80 início da de 90. Como bem salienta Luis Felipe Miguel (2003) houve uma grande expansão da democracia eletiva no mundo nos últimos 30 anos, com a derrocada de regimes autoritários e totalitários. De forma paralela e avessa outro processo ocorreu: “a deterioração da adesão popular às instituições representativas.”. (MIGUEL, 2003, p-123). O projeto brasileiro de desenvolvimento social é mais complexo, por que trata da consolidação democrática do país e da recuperação da capacidade de governar do Estado. A democracia nesse aspecto é caráter indivisível, pois ela problematiza a constituição dos fins, a abertura dos canais de participação de movimentos sociais, de novos grupos de pressão, na construção da agenda pública. Isto é fundamental, por ser o

contexto no qual o Estado deverá dinamizar suas ações e trabalhar sua eficiência. Essa instância não poderá ser dissociada da Reforma do Estado, por ele em si não se tratar de uma esfera fechada, isolada da sociedade, como bem salienta Miguel (2003).

“[...] é importante apontar que a esfera política não está desconectada do restante da sociedade e que, sem um mínimo de igualdade material e garantia das condições básicas de existência, o funcionamento da democracia está gravemente comprometido.”
(MIGUEL, 2003, p-136)

Por fim, a forma pela qual foi distinguida os termos, tem por objetivo demonstrar que a crise do Estado não é a mesma crise de governabilidade, porem são indissociáveis no projeto da Reforma do Estado. O ultima foi tratada como tendo em vista a maximização das condições de “governance” do sistema estatal, agindo na expansão das potencialidades de comando, na coordenação da implementação pelo Estado. Que requer uma estratégia política na construção de alianças e de condições articuladas com relação as arenas de negociação ás instituições do Estado.

2. MUDANÇA COM FOCO NA ORGANIZAÇÃO, DA BUROCRACIA AO MODELO GERENCIAL.

Os planos de transformação da burocracia em algo mais ágil foi o principal foco na administração da crise. A condenação da burocracia e a procura de um modelo eficaz no auxilio a governabilidade reforça a ideia de centralismo do Estado. A reforma administrativa organizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso sustenta-se na administração pública gerencial, como resposta a crise na década de 80 e à globalização da economia. Bresser (2005) o então Ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) acentua a importância de uma reforma administrativa consonante ao capitalismo contemporâneo. Ele trabalha com a ideia de obstrução do estado pela burocracia vigente, que não corresponde às demandas sociais. Este pensamento não é pertinente somente ao Brasil. A preocupação acerca da gerencia do Estado será central nas ultimas décadas do séc. XX. A discussão se alicerça no estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade, “assentadas no paradigma da gestão pública compartilhada que se fundamenta no envolvimento da sociedade no processo decisão.” (FARIAS 2004, p-26).

O termo “gerencia” possui uma característica própria associado a administração tanto no campo político como no da economia. E lida com a organização, controle de pessoal e o gestor precisa dominar adequadamente os recursos tecnológicos. Conceitos

como planejamento, participação civil, influências internas e externas devem ser levados em consideração pelo administrador. Este gestor precisa articular e levar em consideração todos os anseios dispostos, mesmo eles sendo contrários.

“No campo político, representa a adoção de técnicas e instrumentos capazes de promover o melhor emprego possível dos recursos públicos, associando-o diretamente a criação de uma estrutura institucional pautada me procedimento racional-legal. Entre outras coisas, ela passa a caracterizar-se pela efetiva implantação de uma arcabouço jurídico-legal, formatando assim, tanto a ação da burocracia como dos grupos de interesses.” (FARIAS, 2004, P-26,).

A ruptura proposta no governo FHC é referente a herança de uma organização publica patrimonialista deixada pelo governo populista de Getulio Vargas e de Juscelino Kubitschek. A burocracia no Brasil é na verdade a evolução de um Estado patrimonialista, sob o ponto de vista técnico. De uma forma mais geral a administração pública burocrática, está intencionada principalmente no processo, nas contratações, nos meios; já administração gerencial permite uma participação maior do cidadão, descentralizando decisões, e orientando-se para os resultados.

Em uma perspectiva histórica, segundo Mauricio Tragtenberg (1992) a administração, em seu caráter de organização formal burocrática, se desenvolve plenamente no Estado, e é anterior ao surgimento da burocracia na empresa privada. A burocracia estatal no séc. XIX era necessária a época, como forma de afirmação dos estados nacionais, em oposição ao poder feudal. Naquele momento a necessidade da burocracia era auto-evidente para demarcação do Estado que entrava em choque com o poder feudal. Já desenvolvido na contemporaneidade, ainda por Bresser (2005), o Estado-nação não sofre ameaças externas, pois já está consolidado, o que se deve ter em mente é a orientação para uma administração pública voltada ao cidadão, de fato como uma *res pública*. Por diante é tocado no sucesso do “gerencialismo” na Grã-Bretanha no governo Thatcher (1979) e a eficiência do serviço público após o processo de descentralização e flexibilidade adotadas pelo governo. Supondo a perspectiva de reforma neoliberal. A conjuntura do gerenciamento tem uma relação tênue com o ajustamento estrutural no enfretamento de uma crise fiscal. O objetivo principal é reduzir os gastos públicos e treinar de maneira multifuncional os funcionários, visando o corte no quadro de servidores públicos.

A importância do modelo gerencial à administração pública está em estimular a fiscalização e a participação da sociedade civil no gerenciamento do Estado e das finanças públicas. Por tanto, o modelo de privatização atingiria o objetivo precípua de reforma do Estado, que é o de reduzir a sua extensão e abarcar as suas funções básicas atreladas a democracia. Visto sob a concepção de reforma de 1995. O que é percebido é que o modelo de reforma tem uma preocupação mais técnica na consecução gerencial do Estado, do que com a vertente que estimula a cultura política da fiscalização e mobilização cidadã. O demonstrativo disso é a caracterização do modelo burocrático de administração colocado como defasado em relação à contemporaneidade. Pontos como flexibilização, descentralização da autoridade e no caso brasileiro o aproveitamento do federalismo como catalisador desse padrão são as soluções dadas pelo Reforma do Estado cunhada em 1995.

A expansão do Estado brasileiro correspondeu, em grande parte, ao recrudescimento da administração indireta: fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas no período que vai de 1930 e 1940 (CARVALHO, 2011, p-57). O processo de descentralização do emprego público no Brasil cresceu no ano de 1950. Só a União abarcava mais da metade dos empregos nesse período, o município era, enquanto ente da federação, o que menor provia o serviço público na época. Carvalho (2011) afirma que a elevação de empregos no município se deu principalmente pelo a implementação de serviços de saúde e educação municipal. Esquecido no “limbo” político do “federalismo”, o município em suma cristalizou valores como: clientelismo, paternalismo e personalismo. À medida que suas funções não estavam esclarecidas em si e para si da administração pública a autonomia estipuladas na constituição de 1891, já que a esfera não fazia parte da distribuição de recursos arrecadados na época.

A constituição de 1988 buscou romper com a tradição do Estado autoritário no Brasil, mas como salienta Farias Filho (2005), a concepção da Reforma do Estado não deve ser confundida com o “revisionismo”, que tinha como foco principal a revisão constitucional, das leis e das extensões delas. Porém, a reforma relaciona-se intimamente com as disposições constitucionais, no intuito de garanti-las. Pois bem, para que o Estado Democrático de Direito fosse efetivado, era necessário a ampliação das competências institucionais, do controle do Estado, em defesa dos direitos asseguradas pela constituição em vigor. Em função disso, os mecanismos que fazem a máquina funcionar haveriam de ser redefinidos. Isto implicava a reformulação do

sistema administrativo, assim como no desenvolvimento “da máquina pública em bases democráticas de funcionamento e com capacidade de atuação efetiva.” (CARVALHO, 2011, p-72). Pela constituição a única forma de efetivação do indivíduo no cargo público é através do concurso público estabelecendo outras normas de cunho meritocrática e de carreira.

“A constituição estabeleceu ainda, o Regime Jurídico Único na administração direta e nas autarquias e fundações, como explicito no seu artigo 39, o que impedia a diversidade de contratações no setor público. O uso do termo servidor público civil, em correspondência aos conceitos de *civil servant e civil service*, era indicativo de que a intenção foi a profissionalização do serviço público, por meio da construção de burocracias de Estado tipo racional-legal.” (CARVALHO, 2011, p-73).

Pós 1988, em relação ao âmbito administrativo, o conjunto de ideias desenvolvidas pelo *New Public Management* (NPM), de países anglo-saxões, norteou o cenário brasileiro, com a aplicação dos princípios da organização privada em instituições públicas, e a ênfase nos resultados e autonomia gerencial. Essa proposta alicerçada na ótica privada propunha uma autonomia, em que as entidades governamentais relacionassem com a administração central de forma contratual, como se fosse um mercado. A propósito, a Nova Administração Pública no Brasil teve uma grande ressonância, devido ao diagnóstico da administração pública brasileira. A existência de uma burocracia excessiva, com máximas nas regras e na forma, burlando o espírito cívico, com uma alta hierarquização, aumentando os custos com o quadro de servidores. Fizeram com que tal perspectiva fosse a que melhor se adequava a nossa realidade. A Nova Gestão Pública é um movimento mundial de reforma administrativa, que pretende tornar a gestão mais eficiente, e passar a administração para o paradigma pós-burocrático. Como salienta Hood (1991) apud Rodrigues (2007) existem várias dimensões desse paradigma: preocupação com o controle financeiro, redução de gastos, descentralização das ações políticas, profissionalização, criação de novas ferramentas de gestão, flexibilização, novas formas de contratação. Isto é, mecanismos que priorizam os resultados e não só o processo. A seguir é exposto no quadro abaixo a composição da Nova Gestão Pública, no qual expõem a doutrina, significado e a justificativa

Quadro 1– Componentes da Nova Gestão Pública.

Doutrina	Significado	Justificação
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir	A Responsabilização necessita de gestores bem identificados
2. Medidas de desempenho	Definição de objectivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
5. Competição no sector Público	Liberalização do mercado e uso de contratos	Rivalidade faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

Fonte: Adaptado de Hood 1991 apud Rodrigues 2007

O que aconteceu com Portugal, como salienta Rodrigues (2007) representa os caminhos tomados pela reforma administrativa brasileira. De que aqui o processo de modernização – influenciado por uma cultura jurídica – ocorreu mais pela elaboração de legislações das mais variada natureza, do que pela implementação de programas que visassem à reforma gestonária.

Seguindo a influência jurídica, a elaboração do Regime Jurídico Único, lei nº 5.810, de 24/01/1994 (dos servidores públicos civis da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Estado do Pará) prevê uma serie de aspectos da tradição privada. Uma delas é o conceito de adequação e desempenho da função; outra é a ideia de produtividade. Antes disso não havia o estágio probatório de 3 anos, a efetivação era imediata, sem mecanismos de avaliação do servidor. Ou mesmo o critério de produtividade. O estágio probatório avalia a aptidão no desempenho do cargo. Leia-se: I- assiduidade; II- disciplina; III- capacidade de iniciativa; IV- produtividade; V- responsabilidade. Essas etapas são importantes, por que caso o servidor não seja aprovado no estagio probatório ele será exonerado, mediante o processo legal.

3. O MARE E O PLANO DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO (PDRAE)

“A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado;(b) um

outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar” (PEREIRA, P-07, 1997)

Logo no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 a discussão sobre a revitalização do Estado, ajuste estrutural que se possibilita o desenvolvimento do aparelho público, entrou na pauta de compromissos daquele governo. Surge da transformação da Secretaria da Administração Federal, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O órgão foi criado por força da medida provisória nº 803/95 e reeditado varias vezes, e ficou reconhecido pela bandeira da Reforma Gerencial no Estado brasileiro. A este novo órgão caberia cuidar das políticas e diretrizes para a reforma do Estado; política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; reforma administrativa; supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; modernização da gestão e promoção da qualidade no setor público; e desenvolvimento de ações de controle da folha de pagamento dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

O ministro Luis Carlos Bresser Pereira assume um papel central, de ideólogo da reforma. As transformações encaminhavam-se via mudança constitucional da força de trabalho e organização institucional da administração pública. As transformações foram pensadas do ponto de vista do serviço público federal. As estratégias elaboradas foram concebidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, e identifica no decreto-lei nº 200/1967 o início da administração gerencial, e um ponto de partida na superação da dureza e rigidez da burocracia brasileira. O plano teve um forte retrocesso com CF/88 que lhe engessou, do ponto de vista burocrático e encarecimento da máquina pública. Essa concepção de um “espírito gerencial” promoveu 77 alterações de cunho permanente na Constituição Federal como, por exemplo, o termo “servidor público civil” substituído por “servidor público”. O problema do termo é que o primeiro era considerado como serviço referente às atividades exclusivas do Estado, isso em uma concepção do regime jurídico público, se nos reportássemos ao servidor público

somente incluía quem era autônomo, ou quem trabalhasse em empresa privada. Ademais a produção da lei que suprimia os privilégios condicionou a estabilidade do servidor, justificando a demissão por insuficiência desempenhada no tempo do estágio probatório. Além de que foi extinto a “isonomia do vencimento entre servidores dos três poderes e assegurou-se a revisão anual de salários, cabendo a cada poder definirem o índice.” (CARVALHO, 2011, p-76).

Estes ajustes funcionais e mais a criação de mecanismos de controle orçamentário previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, entrelaçaram os gastos de salários nas três esferas de governo. Por exemplo, ficou previsto que despesas dessa natureza não poderiam comprometer valores acima de 50% da receita líquida. No âmbito estadual e municipal o percentual ficou em 60%. Essa criação de responsividade com o dinheiro público e contenção de gastos objetivava ser a saída da instabilidade econômica e da crise do Estado.

O PDRAE (1995) é um documento que está dividido em nove partes, dentre elas: 1- interpretação da crise do Estado; 2- classificação e evolução da administração pública brasileira; 3- histórico das reformas administrativas desde os anos 30; 4- diagnóstico da administração pública brasileira; 5- quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipo de gestão; 6- uma estratégia de mudança e 7- projetos de reforma do chamado aparelho do Estado. (COSTA, 2008, p- 863). Como a pesquisa é de caráter exploratório e tem foco na administração pública, no que tange a gestão de pessoas. O fulcro discorrerá sobre o “Programa de qualidade e participação na Administração Pública” de 1997. Este programa é o principal instrumento de aplicação do PDRAE, ele tem por objetivo implantar no setor público mudanças de valores e comportamentos abalizados pela administração pública gerencial. Especificamente, ao servidor público, busca proporcionar melhores condições de trabalho. O programa estimula a participação dos servidores de todos os cargos a buscarem o melhor desenvolvimento para o serviço público, como compromisso de cooperação na gestão dos problemas. Estreitando os laços entre gerentes e gerenciados e enfatizando a importância funcional de cada um para a instituição, busca internalizar a qualidade e o dinamismo como peças-chaves ao desenvolvimento da qualidade de vida.

“A adoção da Qualidade como instrumento de modernização da Administração Pública Brasileira deverá levar em conta simultaneamente a sua dimensão formal - que se refere à competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas - e a sua

dimensão política - que se refere a competência para projetar e realizar organizações públicas que atendam às necessidades dos clientes. A gestão pela Qualidade instrumentalizará o alcance da dimensão política em sua expressão mais ampla: a qualidade de vida. A Reforma do Estado, de uma forma geral, e o Programa da Qualidade e Participação, de uma forma particular, têm sido orientados pela decisão estratégica da Opção pelo Cliente-Cidadão, decisão esta que servirá de princípio geral e inegociável para a condução de todas as demais decisões e ações relativas à busca da excelência na Administração Pública.” (BRASIL, 1997, p- 15).

O objetivo geral além de contribuir para o desenvolvimento da qualidade de vida visa implantar a administração pública gerencial no lugar da burocrática. Os objetivos específicos, mais detalhados repousam na instrumentalização dos mecanismos de controle e avaliação, indicadores de desenvolvimento. Três objetivos específicos foram utilizados no estudo de caso, são eles: 1- o treinamento de servidores, estimulando sua criatividade e o trabalho em equipe; 2- estimular o sentimento de melhoria da qualidade de prestação de serviços pelo setor público; 3- a consolidação de valores éticos, inerentes ao serviço público. Mais a frente será demonstrado que no Estado do Pará esses objetivos ou não foram atingidos ou se concretizarão de forma capenga. O problema está subjacente à implementação que não consegue conectar o desenvolvimento técnico com os valores de cooperação, qualidade e ética.

O desenho institucional do programa está voltado para o fortalecimento de núcleos estratégicos de controle e avaliação. As intenções do ministro Bresser, naquele momento, teve uma ressonância interessante na percepção de mudança paradigmática da administração mundial. Porém, a percepção por si só não soube traduzir a perspectiva gerencial à realidade brasileira, objeto de críticas acadêmicas. Os objetivos subjacentes ao plano se espalhou às unidades subnacionais em uma série de ideais que direcionaram a atuação de gestores, mas não alcançaram grandes conquistas no âmbito federal, como aliás salienta Abrucio (2007) .

“A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode

ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso ‘patrimonialismo profundo’ (ABRUCIO, 2007, p- 75).

Se no governo Fernando Henrique a não efetivação da reforma administrativa se deu por problemas de transposição do paradigma gerencial para a nossa realidade. E esbarrou na implementação falha do PDRAE. O mesmo não pode ser dito do governo Lula, que demonstrou incapacidade em estabelecer uma agenda em prol da gestão pública. As características do modelo administrativo deste governo é o de loteamento dos cargos públicos na maquina estatal, pelos partidos políticos.

4. IMPACTOS DA REFORMA NO ESTADO DO PARÁ E O ESTUDO DE CASO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

A escolha epistemológica atribui à gestão de pessoas o foco de análise, isto é, os servidores públicos. Várias ressalvas devem ser feitas, visto que as concepções de organização tiveram como quadro de referência o setor privado e nuances empresariais. Então as lógicas estruturais e funcionais das duas esferas se espelham e contrapõem ao mesmo tempo, à medida que o bem público não pode individualizar o coletivo em consumidores potenciais ou consolidados, o que há é uma inversão do sistema de mercado pelo sistema político que aglutina função redistributiva, e transforma tributo em investimentos coletivos. Contudo os valores de impessoalidade, racionalidade objetiva, espírito pró-ativo e a tentativa de implementar a universalidade de procedimentos são características advinda de empresas privadas. (GIACOMONI, P-39, 200). Mas que esbarram em outras faces inerentes ao Estado democrático de direito, que seria os alicerces sob o qual o Estado impera. O modelo gerencial pensando em sua forma pura esbarra na ausência de valores como equidade e justiça, por justamente derivar da tradição privada. Outro aspecto da dificuldade de ajustamento do modelo é que as políticas de descentralização assumem um enfoque de poder local. O monitoramento das atividades descentralizadas não alçou um status de acompanhamento simultâneo pelo governo central.

4.1. AS MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ.

A tese de Milton Farias Filho (2005): “Organização burocrática e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do Estado do Pará (1995 a 2005)” aponta-nos dados e conclusões relevantes acerca da reforma administrativa no Estado do Pará. A

coleta de dados feita pelo pesquisador foi de outubro de 2004 a novembro de 2005, na qual ele entrevistou servidores, gestores e secretários de Estado. A coleta de dados refere-se a 20 organizações do poder executivo, sediadas em Belém. Na pesquisa foram analisadas mudanças ocorridas no governo do Estado, a partir de novas diretrizes organizacionais, subjacentes ao Plano de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. O foco baseava-se no confronto entre dados pesquisados no interior do poder executivo Estadual com a percepção dos servidores acerca da sua função, da organização em si, tempo de serviço, entre outras variáveis. O que é comprovado, entre outras coisas, é que a ascensão de novos governos induz a necessidade de rompimento estrutural-organização nas instituições do Estado.

“[...] a ‘cultura de modernização’, prevalecente a cada início de mandato de governo, centrado na modificação da estrutura organizacional – criação, extinção, cisão e fusão de organizações – como estratégia de impacto, para imprimir um caráter ‘moderno de gestão’, é uma preocupação constante dos governos no período de abrangência da pesquisa e se configura uma tentativa de ‘modernizar’ o aparelho do Estado, mas que nos anos cobertos pela pesquisa, resultou num conjunto de organizações burocráticas, o que pouco contribui para a melhoria de desempenho das organizações da esfera estadual de governo.” (FARIAS FILHO, 2006, p-14).

Ele busca analisar o caráter “reformista” das instituições do Executivo do Estado do Pará em um aspecto endógeno. Das diretrizes criadas sob influência da Reforma no âmbito nacional, mas que refletiram aspectos específicos a nossa esfera de governo. E constata que as mudanças não avançaram por que se perdeu a ideia de longo prazo presente na reforma. Devido o curto prazo de permanência dos governos e ao mesmo tempo o longo tempo em que uma reforma administrativa demora até se efetivar. Temos políticas de gestão escamoteadas, incompletas e alteradas no intuito de marcarem um determinado governo. As etapas avaliativas são puladas e as políticas não terão como ser monitoradas. Mais, uma vez o problema remete-se a uma implementação falha da gestão administrativa.

4.2. ESTUDO DE CASO NO DEPARTAMENTO FINANCEIRO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ.

Primeiramente o desenho institucional do Poder Legislativo está exposto no seu Organograma, por conseguinte este se divide em duas categorias: divisão geral e

subdivisão. Na divisão geral a casa se organiza em um sistema estratégico de objetivos gerais: Colegiado Deliberativo, Executivo, Assessoramento, Programático e Operacional. No quadro abaixo nota-se com maior clareza as disposições organizacionais. A tabela foi desenvolvida primariamente no sentido de clarificar a divisão dos espaços

Quadro 3- Organograma da Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

DIVISÃO GERAL	SUBDIVISÃO
Colegiado deliberativo	Comissões técnicas; plenário; 1º vice-presidência; 2º vice-presidência; 1º secretaria; 2º secretaria; 3º secretaria; 4º secretaria.
Executivo	Presidência; comissão de licitação; chefia de gabinete; sub-chefia; oficial de gabinete; secretaria legislativa; subsecretaria; chefia de gabinete;
Assessoramento	Subchefia; gabinete civil; assessoria de imprensa; insp. Segurança; sub. insp seg, legislativa; sub. insp. seg. administrativa; procuradoria geral; subprocuradoria; chefia de gabinete; consul. técnica; auditoria; assessoria técnica; c.p.d.
Programático	Centro de atendimento ao cidadão; departamento do bem estar social; departamento de gestão de pessoas; departamento administrativo; departamento financeiro; departamento legislativo.
Operacional	Divisão de cerimonial; divisão de planejamento operacional; divisão de expedição de documento; divisão de orientação social; divisão de serviço social; divisão de saúde; seção de saúde; seção de protocolo; seção de biblioteca; seção de expediente; seção de diário oficial; seção de diagramação; divisão de administração de pessoal; divisão de desenvolvimento de pessoal; seção de organização e controle; seção de folha de pagamento; seção de benefícios; seção de capacitação; seção de acompanhamento de função e desempenho; divisão de apoio administrativo; divisão de serviços gerais; seção de comunicação seção de cont. e aquisição de material; seção de reprografia; seção de arquivo; seção de transporte; seção de port. e zeladoria; seção de man. e patrimônio; seção de adm. de plenário; seção de cont. e patrimônio; divisão de contabilidade; divisão de finanças; seção de escrituração; seção de prestação de contas; seção de controle orçamentário; seção de planejamento financeiro; seção de finanças; seção de pagamento; seção de controle bancário; divisão de anais; divisão de expediente; seção de taquigrafia; seção de doc. de plenário; seção de revisão de plenário; seção de comp. de anais; seção de operação de som; seção de apoio a mesa; seção de reg. e controle; seção de red. do plenário; seção de desenvolvimento; seção de produção.

Fonte: Adaptado do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, 2007.

A pesquisa desenvolveu-se no campo operacional do Poder legislativo, no qual há a vigência da burocracia processual, por tanto o contato técnico e contábil foram bastante fortes, tendo em vista todas as normas e comportamentos necessários no tratamento do dinheiro público e no manuseio do SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios) minha tarefa era controlar os suprimentos de fundo dos servidores, levantando o número total, as quitações e os devedores. Caso algum servidor não presta-se conta no tempo hábil – que é estipulado pelo Tribunal de Contas do Estado de no máximo 60 dias após a solicitação – eu o alertava via telefone de sua inadimplência e da multa correspondente, caso a sua situação não fosse resolvida. A título de ilustração, abaixo é demonstrado à conjuntura organizacional do Departamento Financeiro na Assembleia como ente do sistema estratégico da casa.

Quadro 4- Disposições do Departamento Financeiro da ALEPA

	DIVISÃO	SEÇÃO
DEPARTAMENTO FINANCEIRO	Divisão de Contabilidade	Seção de Escrituração. Seção de Prestação de Contas. Seção de Controle de Orçamento.
	Divisão de Finanças	Seção de Planejamento Financeiro. Seção de Finanças. Seção de Pagamento. Seção de Controle Bancário.

Fonte: Organograma ALEPA.

As orientações comportamentais dos Servidores que desempenham atividades neste setor estão previstas de maneira mais geral no Direito Administrativo. Os conceitos que regem a Administração Pública são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses fatores foram sumariamente estudados.

No período de trabalho fui designada a auxiliar outro servidor no controle e saldo orçamentário, porém nunca tive contato com área, pois o mesmo impossibilitou meu acesso a tal função. Portanto, com mais precisão e propriedade os resultados e conclusões deste artigo se atem a prestação de contas e ao controle das prestações do suprimento de fundos dos servidores. O controle do suprimento foi definido em três categorias: suprimentos gerais, quitados e devedores. O servidor que não apresentar em tempo hábil de 60 dias após a liberação do suprimento a prestação de conta, – notas fiscais, que correspondam com a natureza da solicitação – será chamado formalmente pela Chefia de Prestação de Contas no intuito de apresentar as devidas explicações

acerca do atraso. As medidas imediatas de sanção a este servidor é a não liberação de novo suprimento de fundo, além de pagar multa ao TCE por atraso. Essa é a legislação que orienta a contabilidade pública, porém o controle do suprimento de fundo da Assembleia Legislativa do Pará em 2012, atualizado até dia 04/09 não demonstrou seguir a legislação, em alguns casos a prestação vai de encontro com a ética no serviço público quando não é respeitado o processo normativo de liberação de suprimento de fundo. No quadro a seguir é possível observar elementos contraditórios à legislação.

Quadro 6 - Suprimentos de Fundo

Total de solicitações de Suprimento	Período	Quitações	Prestações Vencidas	Sanção ao Servidor	Liberação de Suprimento com a prestação anterior vencida
109	Fev. a Jun.	56	28	0	2

Fonte: Pesquisa de Campo

Estão claros no quadro acima dois elementos incoerentes: a não sanção ao servidor mesmo com um elevado número de prestações vencidas; e a liberação de suprimento mesmo com a prestação anterior vencida. Nos dois casos de liberação presenciei a conversa íntima entre amigos – Chefia de Divisão e um servidor do Departamento Administrativo – para que a liberação acontecesse independentemente dos riscos às finanças da Assembleia. Era bastante comum no dia a dia da Chefia de Seção de Prestação de Contas a ausência no Departamento, bem como um coleguismo exacerbado em relação alguma irregularidade de um servidor ou departamento específico. O que é muito controverso é que a autorização de elaboração do suprimento de fundo passa primeiramente pelo chefe de Divisão para depois ser encaminhado ao empenho e liquidação, o objetivo da Seção de Prestação de Contas é de controlar este suprimento informando em relatórios semestrais em que foi investido e se as contas realmente conferem, assim como qual natureza do investimento.

Em relação ao Planejamento estratégico tanto o conceito quanto a prática inexistem no Departamento assim como é ausente reuniões periódicas, avaliação funcional, ações conjuntas. É recorrente reuniões somente quando alguém errou em alguma operação técnica. A característica dos mais jovens no Departamento é de domínio técnico e normativo, aprendendo rápido as tarefas, porém este é o perfil de quem é concursado. Os comissionados na Divisão estão sempre apreensivos com a entrada de novos funcionários, principalmente pela fragilidade dos cargos, de cunho político, por isso entre eles é crescente o acúmulo de tarefas que os tornem essenciais na

instituição. As funções em sua maioria são vistas como penosas e demandam uma burocracia excessiva na visão dos servidores. Não se notou uma clareza explícita do servidor em relação a sua importância na instituição, ou do papel desempenhado pelo mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As relações éticas são tangentes em contraste às relações pessoais, a Reforma do Estado na década de 90 logrou a modernização do setor público e a quebra de valores que foram cristalizados nas “raízes” públicas do Brasil. A tese de Farias Filho (2005) evidencia isso como um problema conjuntural no Estado que não tomou como precípua a cultura política institucional que reverbera na consciência do servidor, e salienta que as instituições reestruturadas com a Reforma do Estado foram forjadas e não de fato construídas. A absorção da Reforma pelo governo do Estado não se deu de maneira efetiva, já que segundo o autor, não se levou em consideração as instituições informais que influenciavam na nova perspectiva de atuação organizacional do Estado. É necessário observar a dinâmica cultural da instituição, pois ela é primordial em uma compreensão endógena da configuração do serviço público. O que é tomado por “instituições informais” seria a conduta do ator público frente às novas restrições e as novas regras estruturadas a administração pública. O que é claro é uma quebra de comportamento que não acompanha o mesmo ritmo da implementação de leis; ajustamento fiscal e responsabilidade funcional.

O remodelamento do Estado é pensado enquanto processo que objetive uma mudança de “mentalidade”, ou seja, de cultura política. Deixando de lado valores e práticas comuns ao Estado brasileiro: clientelismo, corporativismo e assistencialismo que estão cristalizados aos interesses privados dentro do aparelho do Estado. Isto posto, estas características conseguiram se adaptar a estrutura atual do Estado com aspectos invisíveis que imiscuísse entre uma balança que ora pesa a burocracia, ora pesa as relações interpessoais. No Departamento Financeiro da Assembleia Legislativa as atividades administrativas no que concerne a prestação de contas, são híbridas entre burocracia processual e tomadas de decisão informal. A notarmos isso se reconhece que a reforma em si não atingiu de maneira satisfatória os objetivos propostos. Primou-se por atingir a organização burocrática em etapas tomadas como ascendentes em seu processo, sem conectar com a ideia necessária de democracia caracterizada na consciência cidadã do servidor. A estabilização salarial, a progressão funcional, a gerencia são mecanismos que não tem somente como objetivo estabilizar o emprego

público no Brasil, mais melhorar a eficiência do Estado no investimento de gestão de pessoas capacitadas e comprometidas com a instituição.

Se concluímos no campo das incertezas que a maioria dos planos propostos não atingiram o ponto crucial na solução da crise, que é a mudança de comportamento no interior da máquina pública, então a supervalorização da visão “culturalista” reduz análises acerca do desenho institucional, nos mostrando a impossibilidade de relações próprias que brotam daquele ambiente, já que a herança pessoal transborda na coisa pública. Em discussões anteriores ficou evidente que o centralismo do Estado brasileiro emperra, não só a arena decisória, mas a implementação das políticas públicas, fazendo com que elas, por mais interessantes que sejam, não atinjam o objetivo proposto. É necessário pensarmos na instituição enquanto ator político, com dinâmica própria, interesses próprios e linguagem própria, capaz de criar dentro de seu aparato legal e estrutural identidade e legitimidade diante da sociedade; possibilitando instituir de fato a conexão com a participação democrática da sociedade civil, através do gerenciamento, e as ferramentas técnicas processuais da burocracia pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luis. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Rev. de Administração Pública, Rio de Janeiro, edição comemorativa especial, p. 67-86, 2007.

BARRETO, Helena Motta Salles. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. ED: UFJF. Juiz de Fora, 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, 1995**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em 12 de dezembro de 2012

CARDOSO JR, José Celso (Org.). **Burocracia no setor público brasileiro**. ED: IPEA. Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, Marcio. **Simulando por meio da dinâmica de sistemas a influência dos tribunais de contas estaduais na qualidade da gestão pública e na atração de investimentos privados**. Cadernos EBAP. Brasília, v. 6, n. 1, Março, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Rev. de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set/out, 2008.

DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. ED: UNB/ENAP. Brasília, 1997.

_____. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Organização burocrática e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do Estado do Pará (1995 a 2005)**. NAEA. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2005.

_____. **Organizações e instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mudanças no setor público**. Adcontar, Belém, v. 5, nº 1, p. 15-34, junho, 2004.

_____. **Mudanças organizacionais na reforma do Estado do Pará: experiência no poder executivo – 1995-2005**. Paper Naea, Belém, n. 1994, maio, 2006.

FARIAS, Polyanna Espíndola. **Gestão Pública: análise dos governos municipais de Belém e Ananindeua (1997-2000)**. NAEA. Dissertação de mestrado do Curso Internacional de mestrado em Planejamento do Desenvolvimento. Belém, 2004.

GARCES, Ariel, SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Rev. do Serviço Público. Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-78, Out-Dez, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. ED: Atlas. São Paulo, 2002.

MARCH, James, OLSEN, Johan. **Neo-institutionalismo: Fatores organizacionais na vida política**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, Nov. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. **REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Rev. Brasileira de Ciências Sociais, Brasília, v. 18, n. 51, p. 123-193, Fev. 2003.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. ED: Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2003.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Orçamento. **Manual para elaboração da lei orçamentária anual (loa) – 2012 do estado do Pará**. Belém: SEPOF, 2011.

_____. **Constituição do Estado**. Promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 51 de 14 de dezembro de 2011 publicada no DOE de 20/12/2011

PETERS, Guy, PIERRE, Jon. **Administração Pública: coletânea**. ED: UNESP. São Paulo, 2010.

PEREIRA, Bresser, SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. ED: FGV. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1, 58p. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

RODRIGUES, Miguel Angelo Vilela . **A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização**. Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública. Santo Domingo – Republica Dominicana, nº XII, 30 de outubro a 02 de novembro, 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal**. In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.